

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

VASTAKAUPAT

Kandidaatintutkielma

Kadetti
Konsta Hirvonen

Kadettikurssi 99
Maasotalinja

Maaliskuu 2015

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi Kadettikurssi 99	Linja Maasotalinja
Tekijä Kadetti Konsta Hirvonen	
Tutkielman nimi VASTAKAUPAT	
Oppiaine johon työ liittyy Sotatalous	Säilytyspaikka MPKK:n kurssikirjasto
Aika Maaliskuu 2015	Tekstisivuja 21 Liitesivuja 3
TIIVISTELMÄ <p>Vastakaupat ovat olleet perinteisesti vahvasti mukana Suomen puolustusmateriaalikaupoissa. Niiden pääasiallisina hyötyinä on koettu positiivinen vaikutus sekä kansalliseen huoltovarmuuteen että kotimaisen puolustusteollisuuden kannattavuuteen.</p> <p>Euroopan unionin direktiivi 2009/81/EY on laadittu tarkoituksenaan päästä eroon vastakaupoista. Vastakauppojen on nähty toimivan esteenä yleiseurooppalaisten puolustusmateriaalimarkkinoiden syntymiseen. Suomi ei suhtautunut myönteisesti direktiivin syntyyn, mutta on omaksunut sen pääpiirteittäin kansalliseen lainsäädäntöönsä. Lainsäädäntöä valmistellessa on kuitenkin todettu, että kansallinen huoltovarmuus on sellainen tekijä, joka saattaisi mahdollistaa vastakauppoja tulevaisuudessa.</p> <p>Direktiivin vaikutus Suomen vastakauppoihin käytännössä jää nähtäväksi. Tässä vaiheessa on hyvin epäselvää, tuleeko Suomi pyrkimään toteuttamaan niitä huoltovarmuuteen vedoten, vai noudattamaan direktiiviä sellaisenaan.</p>	
AVAINSANAT Vastakaupat, teollinen yhteistyö, offset, EU, 2009/81/EY, huoltovarmuus, puolustusteollisuus	

VASTAKAUPAT

Sisällysluettelo

1.	JOHDANTO	1
1.1.	Tausta	1
1.2.	Tutkimuskysymysten asettelu	1
1.3.	Tutkimusmenetelmät ja käytettävät lähteet.....	2
1.4.	Käsitteet ja rajaukset	2
2.	VASTAKAUPPOJEN HYÖDYT JA HAITAT	4
2.1.	Sotilaallinen huoltovarmuus	5
2.2.	Taloudellinen kannattavuus	6
3.	EU:N VASTAKAUPAT KIELTÄVÄN DIREKTIIVIN MERKITYS JA NOUDATTAMINEN	11
3.1.	Direktiivin tausta ja sisältö.....	11
3.2.	Suomen kanta direktiiviin	13
3.3.	Direktiivin tulevaisuudennäkymät	17
4.	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET.....	19
4.1.	Huoltovarmuus ja Suomen puolustusteollisuuden kannattavuus sekä niiden sidonnaisuus vastakauppoihin.....	19
4.2.	Vastakauppojen tulevaisuus Suomessa.....	20
4.3.	Loppusanat ja suosituksia tuleville tutkimuksille	21
LÄHTEET		

VASTAKAUPAT

1. JOHDANTO

1.1. Tausta

Suomen puolustushallinnon hankinnoissa tulee tulevaisuudessa olemaan keskeisessä roolissa teollisuuden kanssa toteutettava yhteistyö. Syynä tähän on lisääntyvä ulkoistaminen ja puolustusvoimien keskittyminen ydintoimintoihinsa. Tämän seurauksena teollisuuden osaaminen ja rooli osana sotilaallista huoltovarmuutta on jo kasvanut ja tulee kasvamaan. [1, s. 29.] Yhtenä keinona Suomen puolustusteollisuuden kannattavuuden takaamisessa on ollut vastakaupat [2, s. 13.].

Vastakauppojen tila on tällä hetkellä hyvin epäselvä. Euroopan unionin direktiivi 2009/81/EY kieltää monet perinteisesti käytössä olleet vastakauppakäytännöt. [2, s. 168.]

1.2. Tutkimuskysymysten asettelu

On ilmeistä, että vastakaupat ovat perinteisesti olleet keskiössä Suomen puolustusteollisuuden kannattavuuden kannalta. Yhtä ilmeistä on se, että vastakauppajärjestelyt ovat joutuneet suureen myllerrykseen, jopa uhanalaiseen tilaan, Euroopan unionin direktiivistä johtuen. Varsinainen tutkimuskysymys tälle tutkielmalle on seuraava: mitkä ovat vastakauppojen nykytila ja lähitulevaisuuden näkymät Suomessa.

Tähän vastatakseen on varsinainen tutkimuskysymys jaettava kolmeen alakysymykseen.

Nykytilan selvittämiseksi on tiedettävä mitkä ovat näiden kauppajärjestelyiden haitat ja hyödyt. Tällä tarkoitetaan sitä, miksi vastakauppamenetelmää on käytetty ja mihin sillä on pyritty. On myös pystyttävä arvioimaan näiden tavoitteiden saavuttamista. Lisäksi vastakaupoista aiheutuvat kulut ja muut mahdolliset rasitteet on selvitettävä.

Vastakauppojen nykytilaan vaikuttavaa Euroopan unionin direktiiviä 2009/81/EY on selvennettävä ja avattava sen merkitys. Merkityksestä on selvennettävä, miten kyseinen direktiivi pyrkii vaikuttamaan vastakauppoihin. Direktiivin säädösten lisäksi on katsottava, miten sitä

noudatetaan Suomessa. Tällä noudatettavuudella tarkoitetaan sekä virallista kantaa että sen käytännön toteutumista.

Tulevaisuuden kannalta keskeisessä asemassa on myös näkemykset vastakaupoista. Kotimaan osalta on katsottava sekä teollisuuden että valtionhallinnon näkemyksiä ja sitä, miten nämä nivoutuvat Suomen kannaksi. Johtuen Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa, on tarpeen tarkastella myös muiden EU-maiden näkemyksiä ja toimintaa vastakauppojen suhteen. Tässä kohtaa on myös pyrkimys katsoa sitä, miten vastakauppojen käytön arvioidaan kehittyvän yleismaailmallisella tasolla.

1.3. Tutkimusmenetelmät ja käytettävät lähteet

Tämä tutkimuskysymyksen asettelu edellyttää laadullista tutkimusta. Määrällinen tutkimus ei tule kyseeseen johtuen kahdesta syystä. Ensiksi tarkkoja määriä ja tilastoja on hyvin vaikea, ellei mahdoton, saada käytettäväksi johtuen turvaluokituksista. Toiseksi, puhtaasti määrällinen tutkimus ei mahdollistaisi riittävän ymmärryksen saamista vastakauppojen nykytilasta.

Tämä tutkimus on toteutettu suorittamalla laaja kirjallisuustutkielma. Kirjallisuus on sisältänyt useita koti- ja ulkomaisia lähteitä. Lähteet ovat sisältäneet tutkimuksia, artikkeleita, loppu-töitä, kirjoja ja julkaisuja. Käytetyssä kirjallisuudessa on pyritty mahdollisimman nykyaikaisiin lähteisiin jotta ne olisivat vielä relevantteja. Joissakin vastakauppojen luonteisiin pureutu-
tuvissa lähteissä on käytetty myös vanhempia julkaisuja.

Tutkimukseen lisäarvoa tuodakseen oli alkuperäisenä suunnitelmana saada haastatteluja asiaan vaikuttavilta henkilöiltä Suomessa. Näitä ei kuitenkaan onnistuttu tekemään, johtuen todennäköisesti aiheen arkaluontoisuudesta.

Tutkimuksen tekemistä hankaloitti huomattavasti aiheen arkaluontoisuus ja tämä aiheutti haasteita sellaisten lähteiden käytettävyyteen, joilla pystyttäisiin konkreettisesti tutkimaan direktiivi 2009/81/EY:n noudattamista Suomessa.

1.4. Käsitteet ja rajaukset

Vastakauppa on terminä tarkoitettu kuvaamaan teollisuuden yhteistyötä materiaalihankkeissa. Englanninkielisinä termeinä toimivat Industrial participation (teollisuuden yhteistyö) ja offset-kaupat. [1, s. 28.]

Puolustusteollisuus on teollisuuden ala, joka tuottaa teknologiaa ja tuotteita sotilaskäyttöön. Tässä tutkimuksessa käsitettä käytetään yksinomaan tuohon tarkoitukseen. Kaksikäyttötuotteiden ei siis koeta kuuluvan puolustusteollisuuden sektorille.

Rajauksina tässä tutkimuksessa ovat maantiede ja aika. Maantieteellisesti tutkimus rajataan koskemaan pääsääntöisesti Suomen, mutta myös muiden Euroopan unionin jäsenmaiden asioita. Vaikka maantieteellinen raja on suoritettu, voi myös olla hetkellisesti tarpeen tarkastella joitakin yleismaailmallisia tekijöitä vastakaupoissa. Ajallisesti tutkimus rajataan tarkastelmaan vastakauppa-asioita pääsääntöisesti 2000- ja 2010-luvulta. Todennäköisesti suoritetaan myös joitakin viittauksia 1990-luvulle.

2. VASTAKAUPPOJEN HYÖDYT JA HAITAT

Vastakaupat ovat olleet erittäin merkityksellisiä Suomen puolustusteollisuudelle. Tämä on nähtävissä, kun huomioidaan niiden olevan yksi niistä mekanismeista, jotka on luotu edistämään kansallisen puolustusteollisuuden kilpailukykyä[3]. Nämä mekanismit ovat seuraavat:

- Puolustusvoimien teknologiastrategian mukaiset teknologiaohjelmat
- Vastakauppatoiminta (IP)
- Osaamisverkostot tai -keskukset jotka edustavat organisatorista yhteistyömekanismia
- Immateriaalioikeudet (IPR) kannustimena yhteistyöhön

[4, s. 56]

Puolustusvoimilta on myös edellytetty vastakauppa-artiklan soveltamista puolustusmateriaalihankinnoissa. Tämä on ollut erityisesti vaatimuksena yli 10 miljoonan euron hankinnoissa. [1, s. 44 – 45.] Rautio on myös artikkelissaan luetellut säännöt siitä, mihin ulkomaisen toimijan on kohdennettava kompensatiotoimintaansa (ts. vastakauppoja):

- (a) Ensisijaisena tavoitteena on Suomen puolustusvälineteollisuuden täysipainoinen osallistuminen hankittavan tuotteen osavalmistukseen, kokoonpanoon, testaukseen jne. Samalla on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että puolustusvälineteollisuus saa käyttöönsä huoltoa ja kehitystyötä varten välttämättömäksi katsottavan osaamisen (suora teollinen yhteistyö).
- (b) Toiseksi on kiinnitettävä erityistä huomiota puolustusalan vientitilausten saamiseen Suomeen, samoin kuin korkean teknologian hankintaan Suomen puolustusteollisuudelle. Kaksikäyttötuotteet ja huoltovarmuuden piiriin kuuluvat tuotteet voidaan tässä yhteydessä rinnastaa puolustusvälineteollisuuden tuotteisiin.
- (c) Kolmanneksi teollisella yhteistyöllä pyritään edistämään pienten ja keskisuurten teollisuusyritysten kansainvälistymistä ja vientiä.
- (d) Neljänneksi teollinen yhteistyö voi kohdistua uuden teknologian siirtoon Suomen teollisuudelle tai muun merkittävän yhteistyön kehittämiseen suomalaisten ja ulkomaisten yritysten välillä. [1, s. 45.]

Näistä tavoitteista näkyy kaksi pääasiallista tavoitetta vastakaupoille: sotilaalliseen huoltovarmuuteen liittyvät seikat sekä Suomen puolustusteollisuuden kannattavuus.

2.1. Sotilaallinen huoltovarmuus

Sotilaallinen huoltovarmuus on nähtävillä varsinkin ensimmäisessä kompensatiosäännössä. Huoltovarmuudella tarkoitetaan yhteiskunnan kykyä tuottaa kriittisiä toimintoja ja infrastruktuuria kriisin aikana[4, s. 12.].

Huoltovarmuus vaikuttaa olevan yksi keskeisistä syistä siihen, miksi erilaisia järjestelyjä on pyritty luomaan puolustusteollisuuden kannattavuuden lisäämiseksi. Syy tähän on se, että Suomen puolustusteollisuus on varsin hajanainen, eikä se pysty mitenkään kattavasti yksinään tuottamaan materiaaleja ja palveluja kriisin aikana[4, s. 98.]. Ylipäätään vaikuttaa siltä, että suurin uhkatekijä Suomen huoltovarmuudelle kriisin aikana on juuri puolustusteollisuuden kyvyttömyys tuottaa niitä palveluja ja materiaaleja joita siltä edellytettäisiin[4].

Huoltovarmuudesta on säädetty laki, *laki huoltovarmuudesta*, jota on sittemmin vahvistettu valtioneuvoston päätöksellä *huoltovarmuuden tavoitteista* (539/2008)[4]. Näissä tavoitteissa on mainittu seuraavaa:

”Kotimaassa toimivan teollisuuden osallistumisella ulkomaisiin hankintoihin kehitetään huolto- ja korjauskykyä, ylläpidetään yhteensopivuutta ja teollisuuden teknologista tasoa.” [4, s. 34.]

Tällä tavoitteella ilmeisesti viitataan juuri vastakauppoihin. Tämän johdosta Suomessa on pyritty suoriin vastakauppoihin. Näissä suorissa vastakaupoissa on pyritty siihen, että kotimainen puolustusteollisuus on päässyt osallistumaan kansainvälisiin hankintoihin esimerkiksi kokoonpanoissa, testauksissa ja osavalmistuksissa[4, s. 57.]. Näin on saatu osaamista kriittisille alueille, mikä vahvistaa sotilaallista huoltovarmuutta.

Puolustusministeriön HTTO-raportissa (Huoltovarmuus, kriittinen tuotanto, teknologia ja osaaminen) on erikseen mainittu mitkä osa-alueet ja sektorit ovat sellaisia, jotka kuuluisi priorisoida osaamisen suhteen. Näitä ovat:

- Tiedustelu, valvonta, johtaminen sekä maalittamisen tuki
- Vaikuttaminen: Tykistö ja raskas raketinheittimistö (ml. ampumatarvikkeet)
- Suorituskykyjen ylläpitäminen
 - Raskas ruuti- ja ampumatarviketuotanto tärkeää

- Merimiinoittaminen ja ohjustulenkäyttö
- Itämeren erityisolosuhteiden osaaminen
- Hävittäjätorjunta ja ohjusilmatorjunta
 - F-18 -torjuntahävittäjän elinjakson kustannustehokas hallinta
 - Korkea käytettävyyksivaatimus
- Tietoverkkopuolustusteknologia ja -osaaminen
- Integraatio-, huolto-, ylläpito- sekä kriisiajan vauriokorjauskyky
 - Suomen puolustuksen kannalta tärkeä materiaali
 - Kriittisten järjestelmien tuki saatava kotimaasta

[4, s. 45-46.]

Kuten yllä olevasta luettelosta voi havainnoida ovat esimerkiksi ilmatoiminnan mahdollistavat tekijät kriittisessä roolissa. Tässä yhteydessä on helpointa nähdä suoria esimerkkejä vastakauppatoiminnasta huoltovarmuuden näkökulmasta.

Suomessa on ilmeisesti pyritty käyttämään vastakauppoja nimenomaan huoltovarmuuden tukemisen vuoksi. Kuuluisin esimerkki lienee 90-luvun Hornet-kaupat. Hornet-torjuntahävittäjien kokonaishinnan ollessa lopulta noin 18 miljardia markkaa, oli vastakaupoista sovittu siten että suoria vastakauppoja toteutettaisiin noin 470 miljoonan dollarin edestä. Nämä menivät pääosin koneiden kokoamiseen Suomessa Patrian tehtailla. [5] Tällä tavalla luotiin Suomeen huoltovarmuuden kannalta kriittistä osaamista ja kykyä ilmavoimien toimintaa ajatellen.

Suomen oman puolustusteollisuuden pienuuden ja modernien asejärjestelmien kalleuden ja teknistymisen vuoksi Suomi on tilanteessa jossa se joutuu hankkimaan valtaosan puolustusmateriaalistaan ulkomailta[3]. Suomi onkin yksi Euroopan suurimmista puolustusmateriaalin tuojista suhteessa väestöön[4]. Koska on ilmeistä, että kriisin aikana ulkomaisilta toimittajilta ei ole taattua huoltovarmuutta kriittisiin asejärjestelmiin, on Suomessa säädetty lakeja ja ohjeita vastakauppojen suhteen. Suomessa on pyritty nimenomaan velvoittaviin suoriin vastakauppoihin, jotta tätä kriittistä osaamista saataisiin Suomeen. Tämänlaisiin suoriin vastakauppoihin on pyritty suurissa kansainvälisissä hankkeissa, varsinkin jos ne koskevat kriittisiä osa-alueita Suomen puolustuksesta.

2.2. Taloudellinen kannattavuus

Vastakauppoja on käytetty Suomen puolustusteollisuudessa pitkään. Huoltovarmuutta on usein esitetty pääasialliseksi syyksi, ja kuten aikaisemmin on ilmennyt, näin on ollutkin. On

kuitenkin ilmeistä, että heikkoa ja pirstaleista puolustusteollisuutta on haluttu tukea. Kompensatiosäännöissä ilmenee tämä tahto pyrkimyksestä tukea kotimaista teollisuutta vastakaupoilla[1, s. 45.].

Vastakauppojen vaikutus näkyy Suomessa koko puolustusteollisuuden suuntautumisen osalta. Suuntautuminen on ollut enemmän kohti alihankintaa ja siihen liittyvää kehitystä kuin oman, uuden teknologian luomista[1, s. 185.]. Tämän voi nähdä seurauksena suomalaisesta vastakauppapolitiikasta jossa suositaan suoria vastakauppoja. Vastakauppojen sopimisessa on nähtävillä selvä trendi kolmeen eri suuntautumiseen:

1. Suomen kaltaiset maat jotka pyrkivät kehittämään puolustusteollisuuttaan huoltovarmuuden kannalta. Nämä suosivat suoria, sotilaallisia vastakauppoja.
2. Suuren puolustusteollisuuden omaavat maat, jotka haluavat omalle puolustusteollisuudelleen vientimarkkinoita, pyrkivät epäsuoriin sotilaallisiin vastakauppoihin.
3. Olemattoman puolustusteollisuuden omaavat maat, jotka haluavat muulle teollisuudelleen kauppooja, suosivat epäsuoria siviilivastakauppoja.

[1]

On siis ilmeistä, että vastakaupat ovat osaltaan vaikuttaneet Suomen puolustusteollisuuden luonteeseen. Tässä voi nähdä suuren eron Ruotsiin, joka on kategoria 2:een kuuluva maa.

Vastakauppojen keskeinen merkitys on myös tehnyt Suomen puolustusteollisuudesta hyvin riippuvaisen vastakaupoista. Suomen puolustusteollisuudessa on useita toimijoita, joiden toiminta on hyvin vastakauppatilauskeskeistä. Näiden toimijoiden osalta voidaan todeta vastakaupoilla olevan sekä hyötyjä että haittoja. Hyötynä on ehdottomasti se, että ne tuottavat ”hengissäpitäviä” kauppooja. Haittana on vastaavasti nähtävä se, että vastakauppojen myötä tulevat ”automaattitilaukset” myös heikentävät yrityksen halua luoda uutta, vientikelpoista materiaalia, joka auttaisi yrityksen kykyä selviytyä ilman vastakauppoja. [1]

Vastakauppojen merkitystä liiketoimintaan on kysely puolustusteollisuuden edustajilta. Yleisesti vastakauppojen merkityksestä suurin osa edustajista oli sitä mieltä, että vastakaupoilla oli ollut merkitystä tilausten saamisessa. Lähes puolet oli todennut että niillä oli ollut oleellinen merkitys. [2, s. 279.]

Samassa kyselyssä oli selvitetty tätä merkittävyyttä, sitä mistä se koostui. Ulkomaisten asiakkaiden hankinnan osalta oli ilmeistä, että vastakaupat olivat keskiössä suurimmalle osalle

puolustusteollisuuden edustajista. Vain vähemmistö oli sitä mieltä, että vastakaupoilla ei ollut lainkaan vaikutusta. Huomattavaa on se, että tätä suuremmalla vähemmistöllä oli se näkemys, että ilman vastakauppoja heillä ei olisi ollenkaan ulkomaisia asiakkaita. [2, s. 280.]

Samassa tutkimuksessa nähtiin, että vastakaupoilla oli merkitystä seuraavanlaisesti seuraaviin asioihin:

- Uuden osaamisen kehittyminen: Isoin osa oli sitä mieltä, että ei ole vaikutusta. Tästä huolimatta suurin osa näki jonkinlaista vaikutusta.
- Mahdollisuus päästä osaksi kansainvälistä alihankintaketjua: Ylivoimaisesti suurin osa näki, että vastakaupoilla olisi ollut merkitystä. Huomattavaa tässä on se, että isoin osa kuitenkin koki että vastakauppojen merkitys olisi ollut vain vähäinen.
- Referenssien saaminen: Tässä kategoriassa isoin osa näki, että vastakaupoilla oli ollut suurta merkitystä. Muutoinkin vain todella pieni vähemmistö oli sitä mieltä, että vastakaupoilla ei olisi ollut mitään merkitystä referenssien saamiseen.

[2, s. 280.]

Tämä tutkijoiden suorittama kysely puolustusteollisuuden edustajille siis osoittaa, että puolustusteollisuus on itse sitä mieltä, että vastakaupat ovat olleet merkittävässä roolissa heidän menestyksensä kannalta. Erityisen huomattavana on ilmeisesti pidetty ulkomaisten asiakkaitten saantia sekä vastakauppojen myötä syntyneitä referenssejä, joista on ollut hyötyä markkinoille pyrittäessä. Tämä tulos ei varsinaisesti yllätä, sillä tuntuu varsin loogiselta että tilausten ”automaatio” auttaa juuri näissä tilanteissa. Yllättävämpää on se, että suurin osa koki, että vastakaupoilla olisi ollut vaikutusta uuden osaamisen saamiseen. Yllättävää tässä on se, että aikaisemmissa tutkimuksissa oli koettu, että vastakaupoilla olisi ollut enemmän negatiivinen vaikutus puolustusteollisuuden kehitykselle, tappaen sen kehityshalun. Näin ollen on syytä selvittää taustoja.

Puolustusteollisuuden edustajille tehty kysely on tehty aikana, jolloin on ollut tiedossa uusi, vastakaupat kieltävä Euroopan unionin direktiivi. Tämän tietoisuuden voi nähdä olleen haittaavana tekijänä vastaajien objektiivisuudelle. Mahdollisesti vaikutusmielessä on haluttu korostaa vastakauppojen merkitystä. Tämä ajattelu korostuu jos tapaa näkemään vastakaupat ”tilausautomaattina”.

Aikaisemmassa tutkimuksessa ovat tutkijat itse pyrkineet selvittämään vastakauppojen vaikutusta puolustusteollisuuden kehitykselle. Tämä tutkimus vaikuttaa siis objektiivisemmalta tutkimusmielessä kuin kyselyyn osallistuneiden mielipiteet.

Vastakauppojen vaikutusta Suomen puolustusteollisuuden kaupallisen kannattavuuden merkityksen kannalta ei ole helppoa arvioida. Tämä siitä huolimatta, että niiden osuus puolustusmateriaalikaupoista on ollut valtava.

Se mikä on selvää, on että joidenkin yritysten kohdalla vastakauppojen vaikutus on ollut keskeinen. Se on taannut niille ulkomaisia asiakkaita ja toimeentulon. Joidenkin toisten yritysten kohdalla vastakaupoilla ei ole ollut minkäänlaista vaikutusta.

Suomen hallitus on myös tiedostanut vastakauppojen merkityksen Suomen puolustusteollisuudelle. Se ilmeni hallituksen esityksessä HE 76/2011, jossa se esitti vastakauppojen kieltämistä liittyen direktiiviin 2009/81/EY. Esityksessä todetaan seuraavaa:

”Teollisen yhteistyön avulla suomalaiset yritykset ovat myös päässeet verkottumaan suuriin kansainvälisiin yrityksiin ja hankkeisiin, mikä on ollut omiaan edesauttamaan kotimaisen osaamisen ylläpitoa. Koska puolustus- ja turvallisuushankintadirektiivin soveltamisalaan kuuluvissa hankinnoissa ei teollisen yhteistyön veloitteen asettaminen tule enää olemaan mahdollista, tulee tämä väistämättä vähentämään suomalaisille yritysten mahdollisuutta hyötyä teollisesta yhteistyöstä puolustushankinnoissa. Suomalaisille puolustusteollisuuden yrityksille edellä mainittu on ongelmallista ja tulee entisestään vaikeuttamaan kotimaisen puolustusteollisen osaamisen ylläpitoa.”

[15]

Suurin kysymys vastakauppojen taloudelliseen merkitykseen liittyen on se, tuleeko ne nähdä Suomen puolustusteollisuuden pelastajana vai sen nykyisen, pirstaleisen tilan pääsyyllisenä. Tähän ei ole suoraa vastausta. Kysymykseen liittyy keskeisesti yksilön oma uskomus siihen, passivoivatko varmat tilaukset innovointia ja pilaako se näin mahdollisuudet kilpailuun ja tehokkuuden hakemiseen. Tässä kohtaa lienee myös syytä pohtia sitä, kumpi on valtiolle tärkeämpää puolustusteollisuuden suhteen työllisyyden kannalta: se, että työllistämisaikutus on tasainen vastakauppojen jatkumolla vai se, että koko puolustusteollisuuden ala olisi paljon riippuvaisempi kannattavista innovaatioista ja niiden myymisestä, aivan kuten muut teollisuuden alat.

Riippumatta siitä, ovatko vastakaupat olleet syyllinen vai pelastus, on ilmeistä että ne ovat olleet keskeisessä roolissa Suomen puolustusteollisuuden kannattavuudessa.

3. EU:N VASTAKAUPAT KIELTÄVÄN DIREKTIIVIN MERKITYS JA NOUDATTAMINEN

Edellisessä kappaleessa tuli ilmi vastakauppojen suuri merkitys Suomen puolustusteollisuuden kannattavuuteen. Pelkästään niiden merkitys ei kuitenkaan riitä niiden olemassaolon taakkaamiseen.

Suomi on Euroopan unionin (EU) jäsenmaa ja sillä ei näin ollen ole täysin itsenäistä, vapain käsin toimivaa säädäntävaltaa useimmilla talouden aloilla. Euroopan komissio, EU:n direktiivejä laativa elin, on laatinut direktiivin jolla pyritään vaikuttamaan vastakauppoihin viranomaishankinnoissa. Tämä direktiivi on turvallisuus- ja puolustushankintadirektiivi 2009/81/EY.

3.1. Direktiivin tausta ja sisältö

Euroopan unionissa on pitkään tähdätty siihen, että kaikenlainen kilpailuttamisen vääristymien häviäisi unionin sisämarkkinoilta. Tämä on luonnollista, kun ollaan kehittämässä yhteistä talousaluetta. Perinteisesti kuitenkin puolustus- ja kansallisten turvallisuusasioiden on katsottu olevan olennainen osa jäsenmaiden suvereeniteettiä [2, s. 11.].

Puolustushankintojen on katsottu kuuluneen jäsenmaiden omiin toimivaltuuksiin johtuen niiden erilaisista tarkoituseristä. Perinteisten argumenttien puolustussektorin omanlaisten järjestelyiden puolesta on katsottu vanhentuneen ja menettäneen asemiaan. [2, s. 12.] Se, että unionin puolustusmateriaalien kauppa on pidetty jäsenmaiden itsensä hallittavana, tulee komission ajattelutavan mukaan johtamaan siihen, että:

”Hallitukset maksavat liikaa tarvittavista sotilaallisista kyvykkyyksistä, asevoimat eivät kustannussyistä saa parasta mahdollista kalustoa ja alan yritykset toimivat riittämättömän kokoisilla markkinoilla ja lopulta menettävät kilpailukykynsä.” [2, s. 13.]

Tämä on johtanut siihen, että yleinen kehitys ja ajattelumaailma ovat alkaneet olla sen suuntaisia, että myös puolustusmateriaalimarkkinat tulisi ottaa yleiseurooppalaiseen hallintaan, jotta unionin sisäiset puolustusmateriaalimarkkinat saataisiin synnytettyä. [2, s. 11–12.]

Tämänlaisesta ajattelusta huolimatta on ollut yksi huomattava este siihen, että puolustusmateriaalimarkkinat saataisiin avattua yleiseurooppalaiselle kilpailulle. Tämä este on ollut Lissabonin sopimuksen artikla 346:n ensimmäinen kohta. Siinä todetaan:

”Perussopimusten määräykset eivät estä soveltamasta seuraavia sääntöjä:

a) mikään jäsenvaltio ei ole velvollinen antamaan tietoja, joiden ilmaisemisen se katsoo keskeisten turvallisuusasetustensa vastaiseksi;

b) jokainen jäsenvaltio voi toteuttaa toimenpiteet, jotka se katsoo tarpeellisiksi keskeisten turvallisuusasetustensa turvaamiseksi ja jotka liittyvät aseiden, ammusten ja sotatarvikkeiden tuotantoon tai kauppaan; nämä toimenpiteet eivät kuitenkaan saa heikentää sellaisten tuotteiden kilpailun edellytyksiä sisämarkkinoilla, joita ei ole tarkoitettu nimenomaan sotilaalliseen käyttöön.” [13]

Tämä artikla on Anteroisen, Lauttamäen ja Mikkolan mukaan ollut käytössä enemmän sääntönä kuin poikkeuksena. Jäsenmaat ovat verhonneet suurimman osan puolustushankinnoista sen taakse. Tämä artikla on siis toiminut pohjana sille, että puolustusmateriaalimarkkinat eivät ole kunnolla kehittyneet Euroopassa. [2]

Tätä taustaa vasten komissio alkoi laatia direktiivejä jotka edesauttaisivat puolustusmateriaalien sisämarkkinoiden syntymistä Eurooppaan. Komissio laati kaksi direktiiviä tähän tarkoitukseen. Yksi niistä oli puolustusmateriaalivientidirektiivi 2009/43/EY ja toinen oli turvallisuus- ja puolustushankintadirektiivi 2009/81/EY. Vastakauppojen suhteen nimenomaan jälkimmäinen, eli direktiivi 2009/81/EY on kriittinen. [2, s. 11–12.]

Direktiivi 2009/81/EY on koko nimeltään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/81/EY hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden tekemien rakennusurakoita sekä tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta puolustus- ja turvallisuusosalalla[14]. Tämä direktiivi vaatii tietyn summan (tavaroiden osalta 412 000€) ylittävien puolustushankintojen kilpailuttamista Euroopan laajuisesti. Yrityksille on myös annettu oikeus valittaa kansallisiin markkinatuomioistuimiin ja EU:n tuomioistuimeen. Tämän direktiivin valossa ainoastaan hyvin keskeiset turvallisuusintressit voivat enää toimia perusteluna vedota artikla 346:een. Taloudelliset intressit eivät siis kelpaa perusteluna[2, s. 12.].

Direktiivissä 2009/81/EY itsessään on todettu seuraavaa siitä, minkälaisiin hankintoihin kyseistä direktiiviä ei tarvitse soveltaa:

”Tätä direktiiviä ei sovelleta seuraaviin:

a) hankintasopimukset, joissa tämän direktiivin sääntöjen soveltaminen velvoittaisi jäsenvaltiota toimittamaan tietoja, joiden julkistamista se pitää oman olennaisen turvallisuusintressiensä vastaisena;

b) tiedustelutoimintaa koskevat sopimukset;

c) hankintasopimukset, jotka on tehty sellaisen tutkimukseen ja kehitykseen perustuvan yhteistoimintaohjelman puitteissa, jota vähintään kaksi jäsenvaltiota toteuttaa uuden tuotteen ja tarvittaessa tämän tuotteen elinkaaren kaikkien myöhempien

vaiheiden tai sen osien kehittämiseksi. Tällaista pelkästään jäsenvaltioiden välistä yhteistyöohjelmaa vahvistettaessa jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle T&K- menojen osuus suhteessa yhteistoimintaohjelman kokonaiskustannuksiin, kustannustenjakosopimus sekä suunniteltu osuus ostoista jäsenvaltiota kohti, jos niitä on;

d) jossakin kolmannessa maassa tehty, myös siviilihankintaa koskevat hankintasopimukset, jotka toteutetaan lähetettäessä joukkoja unionin alueen ulkopuolelle, kun operationaaliset tarpeet vaativat tekemään niitä sellaisten talouden toimijoiden kanssa, jotka oleskelevat operaatioiden alueella;

e) maan, olemassa olevien rakennusten tai muun kiinteän omaisuuden hankinta tai vuokraus millä tahansa rahoitusmuodolla taikka näihin liittyviä oikeuksia koskevat palveluhankinnat;

f) hankintasopimukset, jotka hallitus on tehnyt toisen hallituksen kanssa ja jotka liittyvät

i) sotilaskaluston tai arkaluonteisten tarvikkeiden toimittamiseen tai

ii) rakennusurakoihin ja palveluihin, jotka liittyvät suoraan tällaisiin tarvikkeisiin, tai

iii) rakennusurakoihin ja palveluihin erityisesti sotilaallisiin tarkoituksiin tai arkaluonteisiin rakennusurakoihin tai arkaluonteisiin palveluja koskeviin hankintasopimuksiin...” [14]

Tässä ilmenee se, että direktiivin soveltamatta jättämiseen on oltava erityisen perusteltava luonne ja niiden on liityttävä suoranaisesti ja puhtaasti kansalliseen puolustukseen liittyviin tekijöihin.

3.2.Suomen kanta direktiiviin

Kuten tässä tutkielmassa on jo aikaisemmin todettu, on vastakauppojen merkitys Suomelle ollut huomattava. Ne ovat olleet merkityksellisiä kahdesta syystä, puolustusteollisuudelle järjestettävien ”varmojen kauppojen” suhteen sekä kansallisen huoltovarmuuden takia. Euroopan komission laatima direktiivi kuitenkin on vaikuttamassa olennaisesti vastakauppoihin, ja näin onkin varsin tärkeää tarkastella sitä, mikä on ollut Suomen oma kanta kyseiseen direktiiviin.

Johtuen kyseisen asian arkaluontoisuudesta sekä voimassa olevien neuvotteluasiakirjojen vaikeasta saatavuudesta, on Suomen omaksuma epävirallinen kanta vaikeasti selvitettävissä. Tästä huolimatta on mahdollista selvittää, mitä päätöksentekoprosessissa kotimaassa tapahtui sen jälkeen kun direktiivi 2009/81/EY edellytti toimenpiteitä.

Virallisesti Suomen hallitus esitti eduskunnalle 14.10.2011 esityksensä HE 76/2011 eli *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi*. Kyseisen esityksen johdannossa todetaan seuraavaa tavoitteesta:

”Ehdotetuilla laeilla pantaisiin täytäntöön hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden tekemien rakennusurakoita sekä tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta puolustus- ja turvallisuusalalla ja direktiivien 2004/17/EY ja 2004/18/EY muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/81/EY.” [15]

Tuosta lausekkeesta on huomattavissa, se että tarve ja tarkoitus kyseiselle lakiesitykselle on se, että Suomi toimeenpanisi direktiivi 2009/81/EY:n. Kyseisessä lakiesityksessä on poimittavissa runsaasti tietoa siitä, miksi vastakauppojen kieltoon päädyttiin. Siinä todetaan varsin suoraan että vastakauppojen kieltämisen suhteen *”Komission ohella vastaavaa näkemystä ovat edustaneet Euroopan parlamentti sekä ns. isot eurooppalaiset puolustusteollisuuden tuottajamaat (mm. Saksa, Italia, Iso-Britannia ja Ranska).” [15]*

Tämä siis vahvistaa sitä ajatusta, että Suomi ei ainakaan ole ollut aloitteellinen kyseisen direktiivin laatimisessa. Samassa luvussa jatketaan lisää direktiivin neuvotteluista:

”Puolustus- ja turvallisuushankintadirektiivistä käytyjen neuvottelujen yhteydessä Suomi pyrki aktiivisesti siihen, että direktiivissä tunnistettaisiin ja annettaisiin – tiettyjen edellytysten täytyessä – hankintayksikölle mahdollisuus asettaa hankinnassa teollisen yhteistyön velvoite. Suomen näkemyksen mukaan puolustukseen liittyvät erityiset huoltovarmuusvaatimukset saatavat edellyttää, että hankittavan puolustustarvikkeen olennaiset kotimaiset korjaus-, huolto- ja modifiointivalmiudet taataan kotimaisen teollisuuden osallistumista koskevalla järjestelyllä. Suomi teki myös neuvottelujen kuluessa asiasta tekstiehdotuksen, josta julkisten hankintojen työryhmä pyysi neuvoston oikeudelliselta yksiköltä lausuntoa.

Neuvoston oikeudellinen yksikkö totesi lausunnossaan, että huoltovarmuus on sellainen oikeutettu peruste, jolla voidaan perustella perussopimuksessa taattujen vapauksien rajoittamista. Teollisuuden osallistumista koskevat järjestelyt saattavat kuitenkin olla syrjiviä, sikäli kuin niiden tarkoituksena ja seurauksena on kansallisen teollisuuden tukeminen. Oleellista on tarkastella asiaa suhteellisuusperiaatteen valossa; ovatko huoltovarmuuteen liittyvät vaatimukset mahdollista saavuttaa vähemmän rajoittavalla keinolla kuin vaatimuksella kotimaisen teollisuuden osallistumisesta. Oikeudellinen yksikkö totesi lausunnossaan, että ainakin joissakin tapauksissa vaatimus siitä, että tarjoaja perustaa toteuttamispäikalle yritysinfrastruktuurin, voi johtaa samaan tulokseen kuin vaatimus luoda paikallisen teollisuuden osallistumista koskeva järjestely. Mitään tarjoajalle asetettua vastakauppoihin/teolliseen yhteistyöhön liittyvää velvoitetta ei tule sallia yleisesti, vaan niitä on aina tarkasteltava tapauskohtaisesti.” [15]

Yllä olevasta otteesta on huomattavissa se, että Suomi suhtautui hyvin penseästi vastakauppojen täyskieltämiseen. Erityisesti huomattavaa on se, että Suomi laati tekstiehdotuksen jolla olisi saanut oman näkemyksensä huomioitua.

Euroopan neuvoston oikeudellisen yksikön vastauslausunto liittyen huoltovarmuuteen ja vastakauppoihin ei vaikuta olleen erityisen sympaattinen Suomen näkemykselle. Huomattavaa siinä on kuitenkin se, että siinä on tunnustettu, joskin vastahakoisesti, mahdollisuus tapauskohtaisesti sallia tietynlaiset vastakaupat.

Esityksessä tunnustetaankin, että teollinen yhteistyö (eli vastakaupat) muuttuisi lakiehdotuksen myötä pääsääntöisesti laittomaksi ja näin vakavasti haittaisi paitsi kansallista huoltovarmuutta, myös kotimaisen puolustusteollisuuden osaaminen kärsisi. Tässä kohtaa lakiesitystä ei edes pyritä selittämään vastakauppojen kieltämistä myönteisillä vaikutuksilla. Siinä suoraan annetaan lukijan ymmärtää, että kielto oli Suomen etujen vastainen, mutta sellainen että sen kanssa olisi kuitenkin elettävä. Kyseinen kappale päättyy seuraavanlaiseen toteamukseen:

”On kuitenkin syytä huomata, että vastakauppojen kielto lähtökohtaisesti ulottuu vain direktiivin soveltamisalaan kuuluviin hankintoihin. On selvää, että tulevaisuudessa Suomessa tulaa tekemään hankintoja, joissa esimerkiksi huoltovarmuuteen liittyvät vaatimukset ovat niin pitkälle meneviä, ettei niitä ole mahdollista toteuttaa direktiivin määrittämässä EU:n sisämarkkinasääntelyn puitteissa. Tällaisissa hankinnoissa voidaan – valtion keskeisten turvallisuusetujen tätä edellyttäessä – asettaa edelleen teollisen yhteistyön vaatimus. Vaatimuksen asettaminen on kuitenkin aina harkittava tapauskohtaisesti sekä perusteltava, ja perusteiden on täytettävä SEUT 346 artiklan 1 kohdan b alakohdassa määritetyt edellytykset.” [15]

Tämä lauseke on erityisen mielenkiintoinen, sillä siinä todetaan, että vastakauppoja ei tulla kokonaan sulkemaan pois, vaan että mahdollisuus niihin ylläpidetään. Lausekkeessa mennään jopa niin pitkälle, että ennustetaan, että vastakauppoja tullaan soveltamaan joissakin tulevaisuuden hankinnoissa.

Eduskunta päätti siirtää asian valiokuntakäsittelyyn puolustusvaliokunnalle. Puolustusvaliokunnan mietinnössä ilmenee myös huoli vastakauppojen kieltämisestä, mutta siinä korostetaan sitä, että valtion keskeisiin turvallisuusintresseihin liittyen tapauskohtaisesti voidaan yhä soveltaa vastakauppoja. [12]

Puolustusvaliokunta on myös mietinnössään ilmaissut huolensa puolustusteollisuuden kriittisten osaamisten ja alojen kohtamasta uhasta vastakauppojen vähenemisen myötä. Mietinnössä todetaan seuraavaa, joka liittyy tähän huoleen:

”...Suomessa niiden käyttö tulee yhä enenevässä määrin liittymään sotilaallisen huoltovarmuuden turvaamiseen ja ns. kriittisten tuotannonalojen ja osaamisen säilyttämiseen kansallisesti. Valiokunta tähdentää, että kriittisten tuotannonalojen ja osaamisen määrittelyyn on kiinnitettävä huomiota uudistettaessa valtioneuvoston periaatepäätöstä huoltovarmuuden tavoitteista kuluvan vaalikauden aikana ottaen huomioon muun muassa uuden teknologian saaminen suomalaisen teollisuuden ulottuville.” [12]

Tämä siis osoittaa, että valiokunta on ollut myös huolissaan puolustusteollisuuden kannattavuudesta ja kaupankäyntimahdollisuuksista. Myös tässä mietinnössä lukija huomaa sen, että vastakaupoista luopumisesta ei ainakaan korosteta mitään positiivisia vaikutuksia kotimaiselle puolustusteollisuudelle. Päinvastoin, ollaan syvästi huolissaan.

Lakiesitys eteni eduskunnassa tämän jälkeen ja hyväksyttiin 15.12.2011 jonka jälkeen se eteni tasavallan presidentti Tarja Halosen vahvistettavaksi.

Vähäisestä informaation määrästä huolimatta pystyy tämän lakiesityksen ja eduskunnan puolustusvaliokunnan mietinnöstä muodostamaan auttavan kuvan siitä, mikä on ollut Suomen hallituksen kanta vastakauppoihin.

Lyhyissä vastakauppoihin liittyvissä kappaleissa on ilmennyt selkeä vastahakoisuus vastakauppojen kieltämiseen sekä selkeä aie niiden toteuttamiseen, tietyissä tapauksissa, tästä kiellosta huolimatta. Näitä lukiessa tulee kuitenkin muistaa ja pitää mielessä se, että sekä puolus-

tusvaliokunnan jäsenet että Suomen hallitus ovat elimiä joiden täytyy nauttia kansan luottamusta, joten voi olla että tietyissä kohdissa on totuutta hieman väritetty taikka todellisuus hieman haastavampi. Tämä koskee niitä kohtia, joissa mainitaan aie toteuttaa vastakauppoja kiellosta huolimatta. Hallitus ja puolustusvaliokunta ovat hyvinkin saattaneet haluta vakuuttaa sekä äänestäjiä että puolustusteollisuutta siitä, että nämä tärkeät kaupat eivät kokonaan lopu. Todellisuudessa jää nähtäväksi kuinka usein, ja millaisissa tapauksissa, vastakauppoja tullaan vaatimaan. Koska mahdolliset tällaiset tapaukset tulevat olemaan hyvinkin kiistanalaisia ja/tai valtion keskeisiin turvallisuusintresseihin liittyviä, tulee asian seuraaminen olemaan todella haastavaa.

3.3. Direktiivin tulevaisuudennäkymät

Direktiivi 2009/81/EY ajettiin EU-tasolla läpi pitkälti komission sekä suurten puolustusteollisuuden omaavien valtioiden toimesta. Vastakauppojen kohtalo Suomessa ja Euroopassa on kuitenkin auki, eikä niiden päättyminen ole kiistämätön tosiasia.

On huomattava ettei Suomi ole ollut ainut EU-jäsenmaa, joka on suhtautunut penseästi vastakauppojen kieltämiseen. Esimerkkejä vastahakoisuudesta sekä erilaisesta suhtautumisesta vastakauppoihin löytyy sekä EU:n sisältä että ulkopuolelta.

Välitön esimerkki avoimesta vastahakoisuudesta vastakauppoihin löytyy toisesta pohjoismaasta, Tanskasta. Tanska on perinteisesti ollut vastakauppojen suurkäyttäjä ja on edellyttänyt hyvin mittavia vastakauppavelvoitteita puolustushankinnoissaan. Maa oli komission mukaan jo pidempään viivytellyt direktiivi 2009/81/EY:n edellyttämien muutosten toimeenpanoa kansalliseen lainsäädäntöönsä. Tanskassa laadittiin vuodenvaihteessa 2013-14 lakiehdotus, jossa todettiin vastakaupoilla olevan rooli Tanskan puolustushankinnoissa myös tulevaisuudessa. Elinkeinoministeri Henrik Sass Larsen ei osannut marraskuussa 2013 arvioida miten vastakauppojen käy tulevaisuudessa, mutta totesi niiden säilyttämisen olevan kriittistä Tanskan puolustusteollisuudelle. [16]

Vastakaupat ovat myös käytännössä näkyneet Tanskan viimeaikaisissa puolustushankinnoissa. Niitä on edellytetty Tanskan nykyisellään käynnissä olevassa suihkuhävittäjien hankintaprosessissa. Puolustusministeri Nicolai Wammen on todennut, että uuden hävittäjän toimittajaa valittaessa otetaan huomioon paljonko työpaikkoja ja alihankintoja mahdollinen kauppa toisi Tanskaan. [16]

Tästä on havaittavissa, että Tanska vastustaa poikkeuksellisen uhmakkaasti EU:n tahtoa. Huomioitavaa on myös se, että Tanska vastustaa vastakaupoista luopumista ensisijaisesti taloudellisesta näkökannasta johtuen.

Käsiteltäessä Suomen toimintaa puolustusdirektiivin laadinnassa ilmeni, että suuren puolustusteollisuuden omaavat jäsenmaat ovat olleet aktiivisimpia vastakauppojen vastustajia. Syy tämän taustalla lienee se, että suurin osa länsimaisesta puolustusteollisuudesta on tottunut näkemään vastakaupat ainoastaan rasitteena [17].

Tämä kaupallinen näkemys ei välttämättä ole kantava. On olemassa mahdollisuus, että myös suuri puolustusteollisuus saattaisi nähdä vastakaupat kannattavina ja omaa toimintaansa kehittävinä [17]. Tämän lisäksi on huomioitava se, etteivät vastakaupat ole yleismaailmallisesti häviämässä mihinkään. Päinvastoin, johtuen kehittyvien talouksien, esimerkkeinä toimikoon Intia ja Brasilia, suurista puolustusprojekteista vaikuttaa enemmänkin siltä, että vastakauppojen osuus yleismaailmallisista puolustusmateriaalikaupoista on nousussa [18]. Tämä tarkoittaa sitä, että suuret puolustusmateriaalien viejät joutuvat muutenkin omaksumaan entistä enemmän toiminnassaan vastakauppojen käyttämisen. On mahdollista, että tämä vaikuttaa suurten viejien näkökulmiin.

Direktiivin ja sitä myöten vastakauppojen tulevaisuutta ajatellen on tärkeää, miten sen tavoitteet täyttyvät. Yksi direktiivin tavoitteista oli suurten sisäisten puolustusmateriaalimarkkinoiden luominen Eurooppaan. Nykyisellään tämä tavoite vaikuttaa hyvin kaukaiselta. EU-tasolla puolustusmateriaalihankinnoista 80-90% suoritetaan kansallisesti [16].

Vaikka direktiivi 2009/81/EY on astunut voimaan, ei voi vielä varmuudella todeta, että vastakaupat tulevat katoamaan puolustusmateriaalihankinnoista edes eurooppalaisella tasolla. Tähän tulee vaikuttamaan suuresti se, miten pienet jäsenmaat pitkällä aikavälillä reagoivat ja tottelevat direktiiviä, miten yleismaailmalliset puolustusmateriaalimarkkinat kehittyvät ja vaikuttavat kauppaliisiin menetelmiin, sekä se, miten direktiivin tavoitteet täyttyvät.

4. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Vastakaupat ovat selkeässä vastatuulella niin Suomessa kuin Euroopan tasolla. Tämä siitä huolimatta, että Suomi selkeästi ei halunnut direktiivi 2009/81/EY:ä sellaisenaan. Tämä ilmenee selkeästi hallituksen asiakirjoista. Kuitenkin Suomi joutui muokkaamaan kansallista lainsäädäntöään direktiivin mukaiseksi ja uusi puolustushankintalaki hyväksyttiin eduskunnassa vuoden 2011 lopulla. Miten tämä direktiivi käytännössä vaikuttaa niihin kahteen tekijään, joita käytettiin vastakauppojen perusteena, kansalliseen huoltovarmuuteen ja kotimaisen puolustusteollisuuden kannattavuuteen? Miten aihetta voitaisiin tutkia lisää?

4.1. Huoltovarmuus ja Suomen puolustusteollisuuden kannattavuus sekä niiden sidonnaisuus vastakauppoihin

Tässä tutkimuksessa on tullut ilmeiseksi vastakauppojen suuri merkitys Suomen huoltovarmuudelle. Suorilla sotilaallisilla vastakaupoilla on onnistuttu takaamaan huoltovarmuuden kannalta tärkeää osaamista ja kykyä Suomen puolustusteollisuudelle. Näistä suurin ja tärkein esimerkki lienee 1990-luvun Hornet-kaupat.

Huoltovarmuus on ollut helposti perusteltava syy vastakaupoille myös poliittisella areenalla. Huoli huoltovarmuuden säilymisestä on ilmennyt vahvasti myös uuden puolustushankintalain käsittelyssä. Siinä on selkeästi todettu, että Suomelle vastakaupat ovat olleet kriittisessä roolissa, ja samassa yhteydessä on lisäksi todettu aie toteuttaa vastakauppoja/teollista yhteistyötä myös tulevaisuudessa mikäli huoltovarmuus sitä edellyttää.

Toinen pääasiallinen peruste vastakaupoille, kotimaisen puolustusteollisuuden kannattavuus, on sitä vastoin nykyisessä ilmapiirissä vähemmän kestävä peruste. Vaikka vastakauppojen edellyttämät hankinnat ovat olleet merkittävässä roolissa puolustusteollisuuden kannattavuudessa, ei tämä perustelu ole enää hyväksyttävä. Komission näkemyksen mukaan vastakaupat ovat haitanneet ja vääristäneet eurooppalaista puolustusteollisuutta. Tämä väite lienee ainakin osittain uskottava, ainakin mikäli hyväksyy sen näkemyksen että ”automaattitilaukset” passiivovat innovaatiota. Tämä puolestaan tarkoittaisi sitä, että yrityksen aito kilpailukyky puhtaasti vapailla markkinoilla kärsisi pitkällä aikavälillä.

Vaikka eduskunnassa on ilmaistu huolia suomalaisista työpaikoista jotka saattaisivat hävitä kun kotimainen puolustusteollisuus altistuu puhtaasti vapaille markkinoille, eivät kansanedustajatkaan ole enää vahvasti puolustaneet vastakauppoja tällä argumentilla. Tässä lienee syynä se, että on tunnustettu se, että puolustusteollisuuden, kuten muidenkin teollisuuden alojen, tulee pyrkiä olemaan omalla toiminnallaan kannattavaa.

4.2. Vastakauppojen tulevaisuus Suomessa

Euroopan unionin direktiivi 2009/81/EY kieltää selkeästi vastakaupat. Tästä huolimatta on, kuten aikaisemmin mainittu, Suomen hallitus ilmaissut, että huoltovarmuuden perusteella voidaan niitä tietyissä tapauksissa soveltaa. Tämä lauseke on erittäin merkittävä.

Direktiivin 2009/81/EY valmistelussa mainitaan myös, että tietyissä huoltovarmuuteen liittyvissä poikkeustapauksissa voidaan mahdollisesti edellyttää teollista yhteistyötä, mutta että sen tulee olla tapauskohtaista. Samassa yhteydessä on kuitenkin todettu, että on pyrittävä välttämään kotimaisen teollisuuden tukemista tällä tavoin, ja että saattaa olla mahdollista varmistaa huoltovarmuuteen liittyvät tarpeet muilla tavoin. Esimerkkinä oli mainittuna, että voidaan edellyttää toimittajan perustavan liiketoimintojaan kohdemaahan.

Huomattavaa on, että taloudelliset perusteet vastakauppojen sallimiseen jatkossa loistavat poissaolollaan. Lieneekin siis selvää, että sitä ei tulla käyttämään minkäänlaisena perusteena mahdollisille tuleville vastakauppavaatimuksille.

Se, miten Suomi tulee toimimaan tulevaisuudessa vastakauppojen suhteen, on hyvin epäselvää. Varmaa kuitenkin lienee se, että ne tulevat ainakin vähenemään, eikä suurimassa osissa hankintoja tulla edellyttämään vastakauppoja. Kokonaan eri asia on kuitenkin se, miten tullaan toimimaan sellaisten kauppojen suhteen, jotka koskevat niitä puolustusmateriaalikauppoja, jotka koskevat keskeisesti niitä kykyjä jotka on mainittu huoltovarmuuden kannalta keskeisiksi HTTO-raportissa.

Yksi mahdollisuus on, että huoltovarmuuden kannalta keskeisissä puolustusmateriaalikaupoissa tultaneen käyttämään vastakauppavaatimuksia. Näistä kaupoista, ja varsinkaan vastakauppavaatimuksista, ei todennäköisesti kuitenkaan tulla julkisesti paljon keskustelemaan, vaan ne pyritään pitämään salassa vedoten valtion keskeisiin turvallisuusintresseihin. Tällöin Suomi noudattaisi direktiivi 2009/81/EY:n tekstiä, mutta ei välttämättä sen henkeä.

Toinen mahdollisuus tulevaisuudesta on, että Suomi noudattaa direktiivi 2009/81/EY:ä myös sen hengen mukaan. Tässä tapauksessa Suomi todennäköisesti pyrkisi varmistamaan huoltovarmuuden komission ehdottamalla tavalla. Se, että Suomi noudattaisi ehdotusta yritystoimintojen sijoittamisesta Suomeen, saattaisi myös lisätä kustannuksia. Nähtäväksi siis jää, kumpaan ratkaisuun Suomi päätyy. Voi myös olla, että riippuen ajankohdasta ja olosuhteista Suomi toimii osittain molemmilla tavoin.

Nämä kaksi yllämainittua vaihtoehtoa lähtevät siitä olettamuksesta, että direktiivi 2009/81/EY säilyy voimassa. Tämä oletamus ei tietenkään voi olla ehdoton ja on olemassa mahdollisuus, että pitkällä aikavälillä suhtautuminen vastakauppoihin muuttuu. Taustalla tällaiseen muutokseen voisi olla muiden pienten jäsenmaiden lisääntyvä vastahakoisuus direktiiviä kohtaan, asennemuutos vastakauppoja kohtaan suurissa puolustusmateriaalinviejissä, tai yleiseurooppalaisten puolustusmateriaalimarkkinoiden synnyn epäonnistuminen.

4.3.Loppusanat ja suosituksia tuleville tutkimuksille

Euroopan unionin direktiivi 2009/81/EY oli direktiivi jonka Suomi joutui hyväksymään, vaikka se ei ollut sen intressien taikka tahdon mukaista. Se tulee vaikuttamaan voimakkaasti Suomen puolustusteollisuuteen. Nähtäväksi jää, onnistuuko se uudistumaan ja näin olleen pääsisi omille, itsenäisille jaloilleen.

Suomen hallituksen tulee pohtia vakavasti tämän uuden rajoittavan tekijän vaikutuksia kriisinajan huoltovarmuuteen, ja tehdä sellaisia ratkaisuja jotka oikeasti takaavat huoltovarmuuden. Vastakaupat eivät ole välineenä täysin poissuljettu.

Lopuksi vastakauppojen nykytilasta on tiivistettävä, ettei se ole myönteinen ja tulee muodostamaan haasteita kotimaiselle puolustusteollisuudelle sekä kriisinajan huoltovarmuudelle.

Vastakauppojen nykytila jättää useita kysymyksiä auki, joita on mahdollista, ja jopa tarpeen, tutkia tulevaisuudessa. Näistä kiinnostavin lienee se, miten Suomi tulee noudattamaan direktiivi 2009/81/EY:ä. Tuleeko se aidosti, kokonaan luopumaan vastakaupoista, vai tuleeko se yhä olemaan yksi väline huoltovarmuuden takaamisessa. Toinen kiinnostava kysymys, varsinkin taloudellisesta näkökulmasta, on se miten kotimainen puolustusteollisuus tulee muuttumaan vastakauppojen päättymisen, tai ainakin merkittävän vähenemisen, johdosta. Lisäksi lienee tarpeellista tutkia vastakauppojen kehittymistä maailmalla yleisesti: ovatko ne häviämässä markkinataloutta käyttävien valtioiden työkalupakista, vai tekevätkö ne kenties uuden nousun.

LÄHTEET

- [1] Rautio, M. *Kansallinen huoltovarmuus osana puolustusvoimien hankkeita*. Diplomityö. Lappeenranta, 2011. Lappeenrannan teknillinen yliopisto, Tuotannollis-taloudellinen tiedekunta.
- [2] Anteroinen, J., Lauttamäki, V. & Mikkola, H. *Uhka vai mahdollisuus? Suomi ja Euroopan puolustus- ja turvallisuusmarkkinoiden muutos*. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti 2012. ISBN 978-951-769-353-0.
- [3] Anteroinen, J. Enhancement of national collaboration between defence establishment and industry by systems approach. *Journal of Military Studies*, 2010. Vol. 1, no. 1, s. 79 – 103. ISSN 1799-3350.
- [4] Leinonen, R. *Suomen sotilaallinen huoltovarmuus*. Diplomityö. Helsinki, 2013. Maanpuolustuskorkeakoulu, YEK 56.
- [5] Hakala, R. Hornet vastakaupat tehty miltei sataprosenttisesti. *Taloussanomat*, 2000 Heinäkuu 19.
- [6] Sköns, E. *Evaluating Defense Offsets: The experience of Finland and Sweden*, Kirjassa: Brauer J(toim.), *Arms Trade and Economic Development*. Abingdon: Routledge, 2004. s149-162. ISBN 02-203-39230-2
- [7] Brauer, J. *The Economics of Offsets: Defence Procurement and Countertrade*, Amsterdam: Opa, 1996.

- [8] Hagelin, B. *Nordic Offset Policies: Changes and Challenges*, Kirjassa: Brauer J(toim.), *Arms Trade and Economic Development*. Abingdon: Routledge, 2004. s149-162. ISBN 02-203-39230-2

- [9] Ianakiev, G. & Mladenov, N. *Offset Policies in Defence Procurement: Lessons for the European Defence Equipment Market*. Saatavissa:
http://loicorp.com/uploads/3/2/9/4/3294974/offset_europ.pdf

- [10] Russin, R. *Offsets in International Military Procurement*. Saatavissa:
<http://www.jstor.org/discover/10.2307/25754160?uid=3737976&uid=2&uid=4&sid=21103944932523>

- [11] Anteroinen, J., Lehtonen, J-M. & Mikkola, H. *Euroopan puolustusmarkkinoiden muutosten vaikutukset suomalaiselle puolustusteollisuudelle*. Ase ja Tiede, 2012. Vol 70. s114-139. ISSN 0358-8882

- [12] Puolustusvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. PuVM 3/2011 vp - HE 76/2011 vp. Eduskunta, 08.12.2011.

- [13] Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, allekirjoitettu Lissabonissa 13 päivänä joulukuuta 2007. Euroopan unionin virallinen lehti C306, 17.12.2007.

- [14] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/81/EY hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden tekemien rakennusurakoita sekä tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta puolustus- ja turvallisuus-alalla ja direktiivien 2004/17/EY ja 2004/18/EY muuttamisesta. Euroopan unionin virallinen lehti, 20.8.2009.

- [15] Hallituksen esitys. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 76/2011 vp. Eduskunta, 12.10.2011.

- [16] O'Dwyer, G. *Denmark Fights to Retain Defense Offset Rights*. Defense News. 2013 Marraskuu 20. Saatavissa:
<http://archive.defensenews.com/article/20131120/DEFREG01/311200024/Denmark-Fights-Retain-Defense-Offset-Rights>
- [17] Dehoff, K., Dowdy, J. & O Sung, K. *Defense offsets: From 'contractual burden' to competitive weapon*. McKinsey & Company. 2014 Heinäkuu. Saatavissa:
http://www.mckinsey.com/Insights/Public_Sector/Defense_offsets_From_contractual_burden_to_competitive_weapon
- [18] Ungaro, A. *Trends in the Defence Offsets Market*. Instituto Affari Internazionali. Saatavissa:
<http://www.sipri.org/research/armaments/milex/ICES2013/papers/archive/ungaro-trends-in-the-defence-offsets-market>